

ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

36^{ème} Session, du 14 au 18 mars 2022

COMPTE-RENDU
DE LA
COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

MEMBRES DE LA COMMISSION

Présidente : Mme Rosiane HOUNGO-MONTEVERDE

Vice-président : M. Jean-François DELUCHEY

M. Samy AHMAR
Mme Eleonore CAROIT
M. Jean-Baka DOMELEVO ENTFELLNER
Jeanne DUBARD-KAJTAR
M. Elie LEVY
M. Frédéric SCHAULI
M. Gérard SIGNORET

M. Alexandre BARRIERE-IZARD
M. Karim DENDÈNE
M. Jean-Philippe GRANGE
Mme. Marie-Christine HARITCALDE
Mme Radya RAHAL
M. Ramzi SFEIR
Mme Warda SOUIHI

MOT D'INTRODUCTION DE LA PRESIDENTE	3
« LES ELECTIONS INDIRECTES POUR LES FRANÇAIS-ES DE L'ETRANGER	
BILAN ET PROPOSITIONS »	5
I) COMPOSITION ET DISTRIBUTION DU CORPS ELECTORAL	6
II) LES ELECTIONS SENATORIALES DU 26 SEPTEMBRE 2021	7
III) LES ELECTIONS DES CONSEILLERS-ERES A L'AFE DES 4 ET 5 DECEMBRE 2021	11
RESOLUTION N° LOI/R1/03.22	15
RESOLUTION N° LOI/R2/03.22	16
RÉSOLUTION N° LOI/R3/03.22	18
VOTE PAR INTERNET : LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER SONT UN LABORATOIRE.....	19
I – LE VOTE PAR INTERNET N'Augmente pas la participation électorale... Mais il permet d'éviter que celle-ci ne soit catastrophique !	21
II – VOTE PAR INTERNET : À VENIR ET AVENIR	24
III – LES PISTES DE RÉFLEXION	28
RESOLUTION : LOI/R4/03.22.....	30
<u>REGISTRE NATIONAL DES ELUS</u> - RESOLUTION : LOI/R5/03.22	31
SYNTHESE DU SONDAGE SUR LES BUREAUX DE VOTE DES FDE	34

MOT D'INTRODUCTION DE LA PRESIDENTE

de la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires

Au cours de cette 36^e session de l'Assemblée des Français de l'étranger, la Commission des lois, des règlements et des affaires consulaires a dédié l'essentiel de ses travaux au thème électoral.

De nos travaux sont nés deux rapports.

Le premier rapport dresse le bilan des élections au suffrage indirect de 2021. Le second rapport se penche sur le bilan du vote par internet. Les deux rapports ont donné lieu à l'adoption de résolutions, toutes adoptées à l'unanimité des membres de la commission.

A ces deux rapports s'est ajoutée une résolution, fruit d'un travail visant à améliorer la reconnaissance des élus non parlementaires des Français de l'Étranger.

Ainsi, une résolution visant à obtenir l'inscription des élus non parlementaires des Français de l'étranger au Répertoire National des Élus, et ce conformément aux textes déjà en vigueur, a également été adoptée à l'unanimité.

Enfin et en marge des travaux de la commission, avant la tenue de la session, nous avons pris l'initiative, de mener un sondage auprès des conseillers des Français de l'étranger. L'objectif de ce sondage était d'une part d'identifier les points de tensions concernant les bureaux de votes à l'étranger, et d'autre part de proposer des solutions inspirées notamment des meilleures pratiques retenues par certains postes, telles que révélées par les résultats du sondage auprès des élus.

Sur le bilan des élections au suffrage indirect de 2021

En 2021, beaucoup d'incertitudes et de complications logistiques avaient été générées lors des élections indirectes des Français de l'étranger.

Ces conditions avaient été identifiées aussi bien pour les élections sénatoriales du 26 septembre 2021 que pour les élections des Conseillères et Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger du 4 et 5 décembre 2021.

Des échanges riches, très intéressants et fructueux n'ont pas manqué de naître durant les auditions. Les débats, échanges, et recherches de juste milieu ont abouti à la rédaction de trois résolutions tendant à simplifier les processus électoraux identifiés comme étant perfectibles. Les résolutions proposent des solutions concrètes telles que l'aménagement du vote par anticipation mais aussi la dématérialisation des procurations.

Sur le vote par internet

Force est de constater que le vote par internet est devenu essentiel à la vie démocratique des Français de l'étranger.

Le vote par internet apparaît même aujourd'hui comme étant le mode de participation par défaut pour ces derniers, ce, aussi bien pour les élections consulaires que pour les élections législatives.

Il était important pour notre commission, que l'ensemble des problèmes rencontrés et identifiés lors des tests grandeur nature soient partagés lors des auditions de nos intervenants. Les échanges furent riches et nous avons pu déterminer avec l'ensemble des acteurs des pistes s'inscrivant dans un processus d'amélioration continue de la solution de vote électronique.

Sur l'inscription au Répertoire National des Elus (RNE), des élus non parlementaires des Français de l'étranger

Concernant l'inscription au RNE des élus non parlementaires des Français de l'étranger, l'étude des textes en vigueur a permis d'identifier que le dispositif réglementaire en place n'était tout simplement pas respecté.

Par voie de conséquence, une résolution a été adoptée afin d'y remédier en demandant l'application pure et simple des textes applicables en la matière.

Sur les bureaux de vote et la coopération entre les postes consulaires et les élus

Le sondage a permis d'identifier un certain nombre de point de tension avec des degrés d'intensité variés. En fonction des situations, les solutions qui nous semblaient les plus adaptées ont été proposées au cabinet du ministre des Français de l'étranger : à titre de palliatifs à court terme on peut citer, le renforcement de la coopération avec les élus, la remise en place des bureaux supprimés et à défaut, la mise en place de campagnes de procuration par le billet de tournées consulaires notamment ; à moyen terme, et compte tenu des moyens humains sans cesse réduits du ministère des affaires étrangères, la dématérialisation totale du processus d'établissement des procurations a également été proposée.

Cette session, qui fût la première vraie session de travail depuis le début de cette mandature a été marquée par un état d'esprit coopératif fort au sein de notre commission et je tiens à le saluer.

Enfin et pour clore ce mot introductif, au nom de l'ensemble des membres de la commission des lois, je saisis l'occasion de remercier chaleureusement chacun des intervenants aux auditions. La qualité de leurs retours a apporté un précieux éclairage à nos travaux et conclusions. Nous leur en sommes reconnaissants.

Par ordre d'intervention, nous remercions :

Madame Caroline MONVOISIN, Directrice de projet du vote électronique (MEAE),
Monsieur Marc PICHON DE VENDEUIL, Président du bureau de vote électronique
Monsieur Olivier CADIC, Sénateur des Français de l'étranger,
Madame Olivia RICHARD, Juriste doctorante et Collaboratrice parlementaire,
Monsieur Benoît CHENON, Directeur Innovation et Sécurité chez DOCAPOST-VOXALY,
Monsieur Cédric PRIETO, Chef de service des Français de l'étranger (MEAE),
Madame Mélanie VOGEL, Sénatrice des Français de l'étranger
Madame Hélène CONWAY-MOURET, Ancienne Ministre et Vice-Présidente du Sénat, Sénatrice des Français de l'étranger

Rosiane HOUNGBO-MONTEVERDE
Présidente de la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires



ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

36^{ème} Session, du 14 au 18 mars 2022

Rapport de la commission
des Lois, des règlements et des affaires consulaires
« Les élections indirectes pour les Français-es de l'étranger :
bilan et propositions »

Rapporteurs :

M. Jean-Baka DOMELEVO ENTFELLNER

M. Jean-François DELUCHEY

Les élections indirectes pour les Français-es de l'étranger : bilan et propositions

Ce rapport se propose d'examiner la façon dont se sont déroulées en 2021 les deux élections au suffrage universel indirect concernant les Françaises et les Français établi·e·s à l'étranger : élections sénatoriales du 26 septembre 2021 et élections des Conseillers et Conseillères à l'Assemblée des Français-es de l'étranger des 4 et 5 décembre 2021. S'appuyant sur une observation rigoureuse et objective du déroulé de ces deux scrutins, ce rapport propose quelques pistes d'amélioration afin d'assurer dans les meilleures conditions possibles l'expression démocratique de tou·te·s les élu·e·s des Français-es établi·e·s à l'étranger.

Pour des raisons de concision, nous nous permettons d'utiliser dans ce rapport les abréviations suivantes :

FdE → Françaises et Français établi·e·s à l'étranger. Dans la pratique ici, puisque notre point de vue est électoral, il s'agit des Françaises et des Français inscrit·e·s sur une liste électorale consulaire.

- LEC → liste électorale consulaire
- CFdE → Conseillères et Conseillers des Français-es de l'étranger
- DC → Délégué·e·s consulaires
- CAFE → Conseillères et Conseillers à l'Assemblée des Français-es de l'étranger
- AFE → Assemblée des Français-es de l'étranger
- SG AFE → Secrétariat général de l'Assemblée des Français-es de l'étranger
- MEAE → Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères
- DFAE → Direction des Français-es à l'étranger et de l'administration consulaire (direction placée sous l'autorité conjointe du ministre des Affaires étrangères et du ministre de l'Intérieur)

I) Composition et distribution du corps électoral

I.1) Chiffres

Pour ce qui est des élections au suffrage universel indirect qui nous occupent ici, le corps électoral était composé de tout ou partie des groupes suivants :

- 432 Conseillères et Conseillers des Français-es de l'étranger (CFdE) élu·e·s lors des élections consulaires des 29 et 30 mai 2021,
- 10 CFdE correspondant aux trois circonscriptions de Madagascar, Inde 1 et Inde 2, élu·e·s le 7 novembre 2021 en raison du report de scrutin dû à la pandémie de Covid-19. Pour ce qui est des élections sénatoriales du 26 septembre 2021, ont pris part au vote les 11 CFdE de la mandature précédente, maintenu·e·s en fonction sur les trois circonscriptions en question à la date du scrutin ;
- 68 délégué·e·s consulaires (DC) élu·e·s lors des élections consulaires des 29 et 30 mai 2021. Ceux-ci ne votent que pour les élections sénatoriales, et c'est là la seule fonction rattachée à leur mandat électif ;
- 12 sénatrices et sénateurs représentant les Français-es établi·e·s hors de France ;
- 11 député·e·s représentant les Français-es établi·e·s hors de France.

I.2) Répartition géographique

Les Conseillères et Conseillers des Français-es de l'étranger ainsi que les Délégué-e-s consulaires étant élu-e-s lors de scrutins prenant place dans le cadre des circonscriptions consulaires des FdE, ces élus locaux résident de fait "aux quatre coins du monde". Certain-e-s habitent à des centaines voire des milliers de kilomètres du consulat de France le plus proche, ce qui leur rend évidemment difficile le vote à l'urne.

La répartition géographique mondiale des 442 CFdE et des 68 DC est comme suit :

Aire géographique	CFdE	DC	Aire géographique	CFdE	DC
Amérique du Nord (Canada & USA)	57	9	Afrique du Nord (incl. Égypte)	41	2
Amérique centrale, Amérique latine & Caraïbes	50	1	Afrique de l'ouest (jusque Togo-Ghana)	25	1
Europe du Nord	29	12	Afrique centrale, australe et orientale (+ océan Indien)	35	0
Benelux	17	12	Péninsule arabique, proche et moyen-Orient et Asie centrale	34	5
Allemagne, Suisse, Europe centrale et orientale (incl. Russie)	57	20	Asie & Océanie	59	1
Europe du Sud (incl. péninsule ibérique)	38	5	TOTAL	442	68

II) Les élections sénatoriales du 26 septembre 2021

II.1) Rappel des modalités de vote

Il s'agissait d'élire les six sénatrices et sénateurs des Français-es de l'étranger de la série n° 2, les sortant-e-s ayant été élu-e-s en 2014 et l'élection ayant été repoussée d'un an (de septembre 2020 à septembre 2021) pour cause de pandémie.

Pour ce scrutin sénatorial, le collège électoral était fort de 534 élu-e-s :

- les 432 CFdE élu-e-s les 29 et 30 mai 2021
- les 11 CFdE de la mandature 2014-2021 sur les deux circonscriptions d'Inde et à Madagascar
- les 68 délégué-e-s consulaires élu-e-s les 29 et 30 mai 2021
- les 12 sénateurs et sénatrices ainsi que les 11 député-e-s représentant les FdE

Au sein du collège électoral ci-dessus, il est à noter la situation particulière de M. Son-Forget, à la fois Conseiller des Français-es de l'étranger élu en mai 2021 CFdE sur la deuxième circonscription de Suisse, et député de la 6e circonscription des Français de l'étranger : en accord avec la loi, M. Son Forget a nommé un remplaçant pour voter à sa place *en qualité* de CFdE.

Trois modalités de vote étaient offertes pour ce scrutin :

1. le **vote par anticipation** auprès d'un ambassadeur ou d'un chef de poste consulaire compétent pour la circonscription d'élection du ou de la votant-e, le samedi 18 septembre, c'est-à-dire **8**

jours avant le scrutin à l'urne, de 9h à 11h (heure locale). Selon l'article 64 du décret n° 2014-290 du 4 mars 2014 portant dispositions électorales relatives à la représentation des Français établis hors de France, « à l'issue des opérations de remise des votes en mains propres, [les plis fermés contenant les votes remis en mains propres] ainsi que la liste d'émargement [...] sont transmis soit directement sous enveloppe, soit par la valise diplomatique, [au MEAE] »

2. le **vote par procuration**, laquelle procuration devait nécessairement être établie au profit d'un-e mandataire faisant partie du collège électoral, mais sans contrainte de lieu de résidence puisque les sénateurs des Français-es de l'étranger sont élus au sein d'une unique circonscription mondiale. Cependant, **le ou la mandataire devait obligatoirement voter à l'urne à Paris le 26 septembre, et une seule procuration était autorisée par mandataire.**
3. le **vote à l'urne** à Paris le dimanche 26 septembre 2021 de 9h à 15h. Le bureau de vote était installé au MEAE dans les locaux du Centre de Conférences Ministériel, rue de la Convention (Paris 15^e).

II.2) Déroulement effectif des opérations de vote

Les opérations de vote se sont globalement bien déroulées, et in fine, 533 des 534 membres du collège électoral ont pu d'une manière ou d'une autre faire valoir leur vote : le bureau de vote a enregistré 330 votes par anticipation et 203 votes à l'urne (incluant les votes par procuration). Parmi les 533 votes enregistrés, un seul a été annulé. Il s'agissait d'un bulletin déchiré se trouvant à l'intérieur d'une enveloppe intacte.

Ceci étant, certains bulletins de vote n'étaient pas conformes aux prescriptions de l'article R. 155, applicable, du Code électoral (grammage de 70g/m² et format de 148 x 210 mm pour ce scrutin de listes). Dans son procès-verbal, le bureau de vote a relevé la présence de 5 bulletins de grammage manifestement plus épais. Le bureau de vote a aussi signalé en son procès-verbal la présence d'un bulletin « imprimé au format portrait plutôt que paysage (cf. R-30) », ce alors que l'article R. 30 du Code électoral (partie réglementaire du Code ayant trait aux élections des députés, des conseillers départementaux, des conseillers métropolitains de Lyon, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires), n'était pas applicable. L'article R. 155, applicable, lui, aux élections des sénatrices et sénateurs, ne mentionne aucune contrainte de sens d'impression.

Plusieurs plis par anticipation ne sont pas arrivés en temps et en heure au MEAE pour pouvoir être placés dans l'urne avant la clôture du bureau de vote. Ce fut le cas par exemple pour les plis en provenance de Séoul/Taipeh et du Cap. Les formulaires de procuration pouvant être transmis électroniquement au bureau de vote par les postes consulaires, et rien dans le Code électoral n'interdisant de recevoir des procurations le jour même du vote, ces non-arrivées de plis de vote par anticipation ont donné lieu à des gymnastiques de dernière minute, et des chefs de section consulaires ici ou là ont bien voulu officier le week-end pour établir des procurations en urgence. Ce dévouement et ces péripéties méritent d'être notées.

Au final, seul le vote d'un CFdE d'Afrique du Sud résidant au Cap n'a pu être comptabilisé, son pli n'étant pas arrivé en temps et en heure et lui n'ayant pu répondre aux appels téléphoniques passés ce jour là depuis le bureau de vote pour l'avertir de la situation et lui conseiller de faire établir une procuration dans la mesure où son/sa consul-e eût été prêt-e à le recevoir un dimanche. Le malheureux a donc été comptabilisé comme n'ayant pas pris part au vote, même s'il n'a heureusement pas écopé de l'amende réglementaire en cas d'abstention aux élections sénatoriales.

II.3) Leçons à tirer et pistes d'amélioration pour les scrutins sénatoriaux des FdE

Lors du dépôt de liste des candidates et candidats au Sénat, beaucoup de problèmes ont été créés à cause de l'obligation d'acheminer les candidatures signées des candidats par voie postale. Les listes finales de candidatures étant souvent construites dans les derniers jours avant le dépôt, il est souvent très compliqué d'acheminer matériellement les documents de candidatures à Paris, unique chef-lieu de l'élection. C'est pourquoi il faudrait **examiner la possibilité de réunir et de déposer les candidatures au Sénat par voie dématérialisée.**

En outre, en raison du côté aléatoire des délais d'acheminement des plis de vote par anticipation depuis les consulats vers le MEAE à Paris, plusieurs électeurs ont dû voter par anticipation puis ensuite (ou bien simultanément) faire établir une procuration. En fin de compte, l'exercice effectif du droit de vote a relevé pour certain·e·s de la persévérance voire de l'abnégation, et nombre d'électeurs et d'électrices ont dû se poser des questions qu'ils n'auraient pas dû avoir à se poser : « Vaut-il mieux que je donne procuration à untel, dont je ne suis pas tout à fait certain du bulletin qu'il mettra dans l'urne pour moi le 26, ou bien vaut-il mieux que je vote par anticipation en prenant le risque de voir mon pli arriver à Paris hors délais ? », « Et si je prenais le train ou l'avion pour aller voter moi-même à Paris ? Mes finances personnelles me permettent-elles cela ? », etc. **Il n'est pas acceptable que l'exercice du droit de vote soit générateur de tels niveaux de stress et d'incertitude.**

Il semble que les délais d'acheminement allongés étaient dus en partie à la crise sanitaire mondiale qui avait plongé le secteur du transport aérien dans une période dépressionnaire de faible activité commerciale, mais **il n'est pas à exclure non plus que certain·e·s chef·fe·s de poste n'aient pas appliqué au pied de la lettre les instructions de la DFAE et aient accusé un retard de quelques heures voire d'une ou plusieurs demi-journée(s) avant de remettre les plis de vote par anticipation au transporteur (DHL ou FedEx, par choix commercial du MEAE).** Avec un vote par anticipation organisé au consulat le samedi matin, la perte de quelques heures ce jour-là a pu être « fatale » à certains plis. En l'espèce, il était crucial que les chef·fe·s de poste remettent les plis de vote par anticipation au transporteur **immédiatement** après la fin des opérations de vote par anticipation (11h, heure locale, voire avant dès lors que tous les CFdE et DC de la circonscription ayant fait part en amont de leur intention de voter par anticipation, avaient effectivement voté). Le non-respect de ce point technique a pu, ici ou là, compliquer plus que de raison les opérations d'acheminement des plis vers Paris.

Certains consuls ou consuls généraux, n'ayant jamais organisé d'élection, nous avouent se sentir un peu perdus face à la myriade de détails techniques qu'ils doivent prendre en compte pour l'organisation de ces élections, et sont soumis à une très forte pression face au risque d'annulation du scrutin qu'une erreur administrative pourrait susciter. **Nous préconisons une meilleure formation des personnels consulaires aux enjeux électoraux et à la responsabilité qui est la leur devant la loi lorsqu'elles et ils prennent part à des opérations strictement encadrées par le Code électoral.**

Nous préconisons également d'allonger la période entre le vote par anticipation et le vote à l'urne, sans toutefois remettre fondamentalement en cause le rythme de la campagne électorale et la temporalité des opérations de vote, que le législateur a voulue resserrée. Ainsi, nous pensons que **l'organisation du vote par anticipation sur trois jours, du deuxième lundi au deuxième mercredi précédant le scrutin,** permettrait de mettre les électeurs et électrices à l'abri de la possibilité de non-réception de leur pli de vote par le bureau de vote, tout en ajoutant de la flexibilité pour celles et ceux ayant des contraintes professionnelles et/ou familiales.

La loi prévoit que le MEAE (en pratique, le SG de l'AFE) tient en temps réel un registre des procurations qui lui sont parvenues et qu'il a pu valider. Ce registre est transmis à tout membre du collège électoral sur simple demande. Même si en septembre 2021 le SG AFE, de son propre aveu et en raison de la faiblesse des moyens en personnel alloués au suivi des opérations électorales, n'a pas toujours pu

transmettre dans l'heure aux personnes qui le demandaient le registre à jour des dernières procurations reçues, ce dispositif est bienvenu et permet, lorsqu'il est correctement mis en œuvre, aux électeurs et aux électrices de « dormir sur leurs deux oreilles » après avoir constaté que leur procuration est bien parvenue au MEAE, ou au contraire de relancer leur consul·e ou consul·e honoraire dans les cas avérés où celui ou celle-ci n'a pas correctement transmis la procuration par voie électronique au MEAE.

Au-delà de ce registre des procurations, nous préconisons que le MEAE tienne également en temps réel un registre rendant compte de l'arrivée au SG AFE des plis de vote par anticipation. Un tel dispositif renforcerait la transparence des opérations de vote et permettrait plus de sérénité aux électeurs et électrices. De plus, il est à noter que lors des élections sénatoriales de septembre 2021, c'est la présence de certaines personnes proches de tel ou telle candidat·e (par exemple des assesseurs ou délégués des candidats) au bureau de vote à Paris le 26 septembre, qui leur a permis de prendre connaissance du fait que tel ou tel pli de vote par anticipation n'était pas arrivé, à la suite de quoi elles et ils ont pu passer divers appels ou messages électroniques pour obtenir une procuration de l'électeur ou de l'électrice dont le vote risquait autrement de ne pas être pris en compte. Cette situation observée le jour du vote à l'urne, a de facto introduit un déséquilibre entre membres du collège électoral, les uns pour qui le pli de vote par anticipation a été reçu à temps ou bien qui, joignables le jour du scrutin, ont pu être informés de la non-arrivée de leur pli, contre les autres. **Ce déséquilibre est sérieux en ce qu'il viole le principe absolu d'égalité du scrutin inscrit à l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958.**

Enfin, du fait qu'il ne contient aucune information nominative, ce registre des arrivées des plis de vote par anticipation pourrait tout à fait être publié en ligne au fil de l'eau, plutôt que d'obliger le SG AFE à répondre à des sollicitations supplémentaires de communication de l'état courant du registre par courriel.

Au bureau de vote à Paris, on a vu sur les tables de dépouillement des bulletins de vote de différentes tailles et de différents grammages : comme cela a été le cas plus tard pour les élections des Conseillères et Conseillers à l'AFE (cf. plus bas), il s'avère probable que certains postes diplomatiques n'aient pas scrupuleusement respecté les instructions d'impression de ces bulletins pour les opérations de vote anticipé. Le *Guide des élections sénatoriales* de la DFAE précisait pourtant : « Les bulletins de vote seront imprimés par les postes diplomatiques et consulaires et le MEAE au format 148x210mm, paysage, à partir des maquettes fournies par les candidats. » Là encore, pour éviter ces impairs de bulletins de vote non conformes (lesquels peuvent évidemment avoir des conséquences très sérieuses sur le plan du respect de la sincérité du scrutin ou de son caractère secret, cf. article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958), **nous préconisons une meilleure sensibilisation des personnels consulaires par une action de formation en amont des échéances électorales.**

En outre, nous préconisons qu'**en cas d'erreur de la part de l'administration consulaire** lors de l'impression des bulletins ou concernant la couleur de l'enveloppe de vote par exemple, **les suffrages concernés soient systématiquement pris en compte** (et non annulés) par le bureau de vote : en effet, il n'est pas acceptable que les candidats et électeurs subissent de la sorte les conséquences d'erreurs matérielles commises par l'administration, erreurs qui portent non seulement préjudice à l'égalité du scrutin mais également et à sa sincérité.

III) Les élections des Conseillers·ères à l'AFE des 4 et 5 décembre 2021

III.1) Modalités de vote

Pour ces élections, le collège électoral était uniquement composé que des 442 Conseillères et Conseillers des Français·es de l'étranger en fonction à cette date (432 élu·e·s les 29 et 30 mai 2021, plus les 10 élu·e·s de Madagascar et du sous-continent indien issu·e·s des élections du 7 novembre 2021).

Les opérations de vote étaient organisées par des scrutins de liste sur 15 circonscriptions électorales, comprenant chacune un nombre donné de Conseillers·ères à élire, l'Assemblée en totalisant 90 :

Circonscription AFE	Nombre de Conseillers·ères à élire	Poste chef-lieu
Canada	4	Montréal
États-Unis d'Amérique	7	New York
Amérique latine et Caraïbes	7	São Paulo
Europe du Nord	8	Londres
Benelux	6	Bruxelles
Allemagne, Autriche, Slovaquie, Slovénie, Suisse	11	Genève
Europe centrale et orientale (y compris Russie)	3	Varsovie
Europe du Sud	5	Rome
Péninsule ibérique	6	Madrid
Afrique du Nord	7	Casablanca
Afrique occidentale	4	Dakar
Afrique centrale, australe et orientale	5	Libreville
Asie centrale et Moyen-Orient	4	Dubaï
Israël et territoires palestiniens occupés	4	Tel-Aviv
Asie-Océanie	9	Hong Kong
TOTAL	90	

Les modalités de vote pour ces élections étaient les suivantes :

1. Le **vote par anticipation** se faisait le deuxième vendredi précédant le scrutin, c'est-à-dire le **vendredi 26 novembre 2021**. Afin de constituer leur pli de vote anticipé et de le remettre en mains propres, les membres du collège électoral étaient invité·e·s à se présenter strictement entre 9h et 11h (heure locale) ce jour-là devant l'ambassadeur ou le chef de poste diplomatique de l'un des postes de leur circonscription d'élection en tant que CFdE. Le pli devait ensuite être **envoyé par le poste consulaire au poste chef-lieu de la circonscription AFE** correspondante (et non au MEAE à Paris).
2. Le **vote par procuration** était possible pour ces élections à l'AFE et, fait nouveau, grâce à un amendement porté entre autres par le sénateur Leconte, l'article 12 de la loi n° 2021-1465 du

10 novembre 2021 disposait que le mandataire pouvait être n'importe quelle électrice ou n'importe quel électeur (non nécessairement CFdE) inscrit·e sur l'une des listes électorales de la circonscription AFE incluant la circonscription électorale de CFdE du mandant. Ceci a facilité l'accès en pratique à cette modalité de vote, notamment dans les circonscriptions AFE les plus vastes (comme par exemple Asie-Océanie) et/ou celles où les déplacements personnels étaient strictement contraints par les mesures prises par les différents gouvernements pour faire face à la pandémie de Covid-19. Il est à noter que **pour ces élections, le nombre maximal de procurations par mandataire était de trois** (et non pas une seule comme pour les élections sénatoriales).

3. Le **vote en personne à l'urne** s'effectuait exclusivement dans les bureaux chefs-lieux de circonscription AFE (cf. tableau ci-dessus) de 10h à 12h le dimanche 5 décembre 2021 (le samedi 4 décembre 2021 pour le continent américain).

III.2) Déroulement effectif des opérations de vote et préconisations

À notre connaissance, tou·te·s les CFdE ont pu bénéficier du dispositif de vote par anticipation, sous réserve qu'ils et elles aient pu se rendre disponibles en personne à leur consulat précisément le vendredi 26 novembre entre 9h et 11h, ce qui n'était pas évident pour certain·e·s.

Cela dit, on a noté des dysfonctionnements au niveau de certains postes consulaires lors du vote par anticipation. Rappelons que les postes devaient imprimer les bulletins de vote au format A4 (210 x 297 mm) et sur un papier blanc de grammage compris entre 60 et 80 g/m², à partir d'un fichier pdf envoyé par les candidat·e·s à la DFAE puis transmis par cette dernière aux postes. De plus, les postes devaient mettre à disposition des électrices et électeurs des enveloppes de scrutin d'une couleur bien précise, indiquée dans une instruction de la DFAE. L'intérêt d'avoir la même couleur pour toutes les enveloppes de scrutin était évidemment de se prémunir de fraudes (couleur différente de celle utilisée lors du précédent scrutin) et surtout de préserver le caractère secret du vote (violé au moins partiellement si l'on sait que tel poste a utilisé telle couleur). Les dysfonctionnements lors de ces élections des Conseiller·ères à l'AFE ont été malheureusement en nombre assez conséquent, ce qui a occasionné des recours en cours d'instruction par le Conseil d'État :

- bulletins imprimés sans respect des instructions, c'est-à-dire par exemple au format A5 au lieu du format A4, ou en mode portrait plutôt que paysage,
- enveloppes de scrutin d'une couleur différente de celle prescrite par la DFAE pour ce scrutin,
- plis de vote par anticipation non arrivés à temps au bureau de vote (dont au moins un cas avéré où le pli a été transmis par erreur à la DFAE au lieu d'être envoyé au poste chef-lieu de circonscription AFE).

Ces dysfonctionnements administratifs ou techniques, dont la responsabilité porte en principal sur les postes consulaires, ont eu des répercussions certaines sur la sincérité, sur l'égalité et sur le caractère secret du scrutin. Des recours au Conseil d'État sont en cours d'instruction. Nous avons connaissance d'un recours pour le bureau de vote de Varsovie (bulletins de vote au format A5 utilisés par un poste lors du vote par anticipation, puis exclus du décompte des voix par le président du bureau de vote) et d'un recours pour celui de Dakar (un bulletin imprimé dans un format différent des autres et provenant d'une circonscription avec un seul CFdE, violant ainsi le secret du vote. Dans ce deuxième cas, le bulletin de vote en question a été accepté par le président du bureau de vote).

D'autre part, pour ces élections AFE, outre les 4 votes blancs, nous avons constaté et reporté dans le tableau ci-dessous **un défaut de vote de 4,5% des grands électeurs et grandes électrices** (20 inscrit·e·s au total, qui n'ont pas voté ou dont le suffrage a été annulé par le bureau de vote, sous réserve des recours en cours d'examen par le Conseil d'État), ce qui constitue un chiffre anormalement élevé pour

un scrutin indirect dans lequel nous considérons que le devoir de l'élu·e est de faire usage de cette capacité électorale, au plus près de la défense des intérêts des Français de l'étranger et des élu·e·s CFdE que ce grand électeur ou cette grande électrice représente.

Circonscription AFE	Nombre de Conseillers·ères, n'ayant pas voté ou dont le vote exprimé a été annulé lors des élections AFE de décembre 2021 (sous réserve des recours en cours d'examen)
Canada	0
États-Unis d'Amérique	1
Amérique latine et Caraïbes	1
Europe du Nord	3
Benelux	1
Allemagne, Autriche, Slovaquie, Slovénie, Suisse	1
Europe centrale et orientale (y compris Russie)	3
Europe du Sud	0
Péninsule ibérique	0
Afrique du Nord	2
Afrique occidentale	0
Afrique centrale, australe et orientale	0
Asie centrale et Moyen-Orient	2
Israël et territoires palestiniens occupés	0
Asie-Océanie	6
TOTAL	20

Étant donné que ces grand·es électeurs et électrices ont un devoir absolu de représentation de leurs concitoyens dans ces opérations de vote indirect, **nous préconisons que le vote à l'AFE soit rendu obligatoire pour tou·te·s les CFdE**. Ceci implique cependant une contrepartie : que cette opération de vote soit simplifiée et qu'elle ne devienne pas, à chaque élection, un véritable casse-tête administratif pour les élu·e·s et les candidat·e·s. C'est pourquoi certaines dispositions doivent être institutionnalisées et pérennisées pour les élections AFE prévues en 2026, à savoir :

- que le nombre maximum de procurations soit fixé à **5 procurations par mandataire** ;
- que **chaque électeur de la circonscription électorale AFE soit en mesure d'être mandataire** lors de cette élection.

En outre, les délais d'acheminement des votes anticipés doivent impérativement être pris en compte dans l'organisation des élections indirectes. **Nous préconisons que le vote par anticipation soit organisé sur une période de trois jours, entre le deuxième lundi et le deuxième mercredi précédant le scrutin**, ce qui permettrait de mettre les électeurs et électrices à l'abri de la possibilité de non-réception de leur pli de vote par le bureau de vote. Nous souhaitons également que soit étudiée la **possibilité d'un scrutin électronique pour les élections indirectes**, ce qui permettrait de garantir la possibilité de vote

de chacun·e. Étant donné le faible nombre de votants, les problèmes d'accès aux identifiants et mots de passe pourraient être réglés au cas par cas, ce qui garantirait le droit de vote pour tous et toutes. En outre, cette procédure éviterait un grand nombre de déplacements en voiture, train, bus ou avion, ce qui permettrait de réduire l'impact financier des opérations de vote pour les CFdE, tout en réduisant leur impact écologique.



Résolution n° LOI/R1/03.2:

Assemblée des Français de l'étranger
36e session
14-18 mars 2022

Objet : Modification des modalités de vote par anticipation pour les élections des Conseillères et Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger (CAFE) ainsi que pour les élections sénatoriales des Français de l'étranger

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu la [loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013](#) relative à la représentation des Français établis hors de France, et particulièrement ses articles 22 et 51 instaurant une procédure de vote par anticipation respectivement pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger et pour l'élection des sénatrices et sénateurs représentant les Français établis hors de France,

Considérant qu'un grand nombre d'électrices et d'électeurs ont été contraints de voter par procuration, à défaut d'avoir pu voter par anticipation dans des conditions garantissant la réception de leur suffrage au bureau de vote dans les délais légaux impartis,

Considérant que dans certaines circonscriptions, les plis de vote par anticipation ne sont pas parvenus à temps pour être intégrés à l'urne du bureau de vote des élections sénatoriales du 26 septembre 2021,

Considérant qu'il y a lieu de faciliter l'accès à la modalité de vote par anticipation aux électrices et électeurs ayant diverses contraintes et obligations notamment professionnelles ou familiale ne leur permettant pas toujours de se rendre disponibles sur une plage horaire fixe de deux heures un vendredi ou un samedi,

Demande que pour les élections des sénatrices et sénateurs représentant les Français hors de France, ainsi que pour les élections des Conseillères et Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, les électrices et électeurs puissent **voter par anticipation** au sein des postes consulaires sur une période de trois jours, **du deuxième lundi précédant le scrutin au deuxième mercredi précédant le scrutin.**

Résultats des votes	Adoption en commission	Adoption en séance
Unanimité	X	X



Résolution n° LOI/R2/03.22

Assemblée des Français de l'étranger
36e session
14-18 mars 2022

Objet : Registre des arrivées des plis de vote par anticipation pour les élections des Conseillères et Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger (CAFE) ainsi que pour les élections sénatoriales des Français hors de France

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu la [loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013](#) relative à la représentation des Français établis hors de France, et particulièrement ses articles 22 et 51 instaurant une procédure de vote par anticipation respectivement pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger et pour l'élection des sénatrices et sénateurs représentant les Français établis hors de France,

Vu le [décret n° 2014-290 du 4 mars 2014](#) portant dispositions électorales relatives à la représentation des Français établis hors de France, et notamment ses articles 30-1 et 56 qui disposent, respectivement pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger et pour l'élection des sénatrices et sénateurs représentant les Français établis hors de France, que l'autorité responsable de l'organisation du bureau de vote tient un registre des procurations, lequel registre est tenu à la disposition et communiqué à tout moment à tout membre du collège électoral en faisant la demande,

Considérant qu'un grand nombre d'électrices et d'électeurs ont été contraints de voter par procuration, à défaut d'avoir pu voter par anticipation dans des conditions garantissant la réception de leur suffrage au bureau de vote dans les délais légaux impartis,

Considérant que dans certaines circonscriptions, les plis de vote par anticipation ne sont pas parvenus à temps pour être intégrés à l'urne du bureau de vote des élections sénatoriales du 26 septembre 2021,

Considérant qu'il y a lieu de permettre aux membres du collège électoral ayant choisi de voter par anticipation, pour les deux élections indirectes des Français de l'étranger, de prendre connaissance en temps réel de l'état d'acheminement de leur pli de vote par anticipation,

Considérant qu'il est souhaitable de permettre aux mêmes membres du collège électoral de recourir en temps utile à l'établissement d'une procuration dans le cas où il apparaîtrait que le risque soit trop grand que leur pli de vote par anticipation ne parvienne pas au bureau de vote à temps pour être intégré à l'urne le jour du scrutin,

Demande que le bureau de vote du MEAE à Paris (pour les élections des sénatrices et sénateurs représentant les Français hors de France) ainsi que les bureaux de vote des chefs-lieux de circonscription AFE (pour les élections des Conseillères et Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger), tiennent en temps réel un registre rendant compte de l'arrivée des plis de vote par anticipation.

Demande que ledit registre soit mis à la disposition des membres du collège électoral sur simple demande, voire publié sur internet en temps réel ou à intervalles réguliers.

Résultats des votes	Adoption en commission	Adoption en séance
Unanimité	X	X



Résolution n° LOI/R3/03.22

Assemblée des Français de l'étranger
36e session
14-18 mars 2022

Objet : Établissement et vérification des procurations pour les élections des Français de l'étranger par un processus entièrement dématérialisé

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu les [articles L.71 à L.75 du Code électoral](#), portant sur le vote par procuration,

Vu l'[article R.72 du Code électoral](#) prenant certaines dispositions réglementaires précisant les conditions d'application du droit au vote par procuration, et disposant notamment de l'établissement des procurations au moyen d'une téléprocédure,

Vu l'instruction du 6 avril 2021 relative au vote par procuration, et notamment son article 4.2 qui précise le nouveau dispositif apporté par la téléprocédure "[maprocuration.gouv.fr](#)",

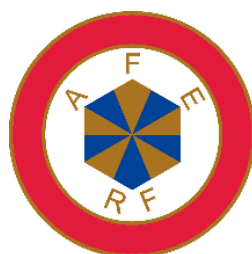
Considérant la difficulté pour nombre de nos compatriotes vivant à l'étranger de se déplacer jusqu'au poste consulaire le plus proche, afin d'établir une procuration ou de faire valider une procuration dématérialisée,

Considérant qu'il y a lieu de faciliter l'accès à la modalité de vote par procuration pour les Françaises et les Français de l'étranger,

Considérant qu'une procédure d'établissement des procurations entièrement dématérialisée serait de nature à faciliter cet accès,

Demande que la téléprocédure "[maprocuration.gouv.fr](#)" soit complétée par une étape de validation à distance de l'identité de la mandante ou du mandant, et donc de l'authenticité de la procuration, afin que les électrices et les électeurs soient dispensés de la contrainte de comparution devant les autorités consulaires pour l'établissement d'une procuration électorale.

Résultats des votes	Adoption en commission	Adoption en séance
Unanimité	X	X



ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

36^{ème} Session, du 14 au 18 mars 2022

RAPPORT DE LA COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

Vote par Internet : Les Français de l'étranger sont un laboratoire

Rapporteur : Marie-Christine Haritcalde et Frédéric Schauli

MEMBRES DE LA COMMISSION

Présidente : Mme Rosiane HOUNGO-MONTEVERDE

Vice-président : M. Jean-François DELUCHEY

M. Samy AHMAR	M. Alexandre BARRIERE-IZARD
Mme Eleonore CAROIT	M. Karim DENDÈNE
M. Jean-Baka DOMELEVO ENTFELLNER	M. Jean-Philippe GRANGE
Jeanne DUBARD-KAJTAR	Mme. Marie-Christine HARITCALDE
M. Elie LEVY	Mme Rada RAHAL
M. Frédéric SCHAULI	M. Ramzi SFEIR
M. Gérard SIGNORET	Mme Warda SOUIHI

Sommaire

VOTE PAR INTERNET :	20
LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER SONT UN LABORATOIRE	20
I – LE VOTE PAR INTERNET N'AUGMENTE PAS LA PARTICIPATION ÉLECTORALE... MAIS IL PERMET D'ÉVITER QUE CELLE-CI NE SOIT CATASTROPHIQUE !	21
II – VOTE PAR INTERNET : À VENIR ET AVENIR.....	24
III – LES PISTES DE RÉFLEXION	28
1 – ACCESSIBILITÉ DU VOTE :	29

Vote par Internet :

Les Français de l'étranger sont un laboratoire

Au cours de la précédente mandature, la commission des Lois de l'AFE a été particulièrement vigilante à la mise en œuvre du vote par Internet, comme en témoignent les différents rapports sur le sujet¹.

Ce mode de vote anticipé et à distance est en effet devenu essentiel pour la vie démocratique française à l'étranger : tant pour les élections consulaires que les élections législatives, le vote par Internet est le mode de participation par défaut aux élections.

Soulignons à cet égard que lors de son institution en 2003, le vote par Internet – alors baptisé « vote par correspondance électronique » pour ne pas bouleverser les esprits rétifs à tout changement trop brusque – était pensé comme une modalité supplémentaire de vote à distance².

Le vote par correspondance postale, qui était usité par environ 60% des électeurs aux élections des « délégués au Conseil supérieur des Français de l'étranger », était relativement efficace mais présentait des écueils de deux ordres.

Le premier écueil était inhérent à ce mode de participation puisqu'il repose sur un système postal opérationnel. Cela est loin d'être le cas dans un grand nombre de pays, à commencer par l'Amérique latine ou certains pays d'Afrique.

Le second écueil était celui de la suspicion de fraudes. Qu'il s'agisse de la pratique du « ramassage » qui consistait pour des candidats à apporter eux-mêmes des enveloppes de vote par correspondance au consulat, ou même du détournement de matériel de vote, le vote par correspondance avait mauvaise réputation. On le sait, c'est de même pour des suspicions lourdes de fraudes, qu'il a été supprimé en France dans les années 70. Néanmoins le processus comme le contexte étaient totalement différents : les PTT étaient fortement syndicalisés et, surtout, les maires qui étaient chargés de collecter les enveloppes contenant les bulletins, sans aucun organisme de contrôle indépendant.

Si on ne peut pas penser que le vote par correspondance à l'étranger a été frappé des mêmes vices, ses écueils précités ont néanmoins conduit à réfléchir à une autre possibilité de vote à distance qui aurait permis aux Français de l'étranger d'être les précurseurs d'une démocratie modernisée : le vote par Internet.

Hélas ! Tel qu'il a été mis en œuvre depuis 2003, le vote en ligne peine à démontrer sa plus-value par rapport à son cousin postal.

Proposé et voté comme un moyen d'encourager la participation électorale, ses résultats ont été plus que décevants. Il est néanmoins devenu incontournable. Les questions relatives à l'accessibilité, l'information et le contrôle du processus par l'électeur puis par le juge méritent notre attention.

¹ Voir le bilan des travaux de la Commission des Lois présenté en mars 2021 : 4 rapports et 6 résolutions.

² Voir le rapport de la Commission des Lois du Sénat, déposé par les sénateurs Christophe FRASSA et Jean-Yves LECONTE, « Représentation des Français établis hors de France : les premiers enseignements de la loi du 22 juillet 2013 », n° 481 (2014-2015) - 3 juin 2015

I – Le vote par Internet n’augmente pas la participation électorale... Mais il permet d’éviter que celle-ci ne soit catastrophique !

En 2003, le vote par Internet n’était proposé que dans les circonscriptions américaines. Par rapport au Canada, équivalent en termes d’équipements et d’habitudes, la chute de l’abstention a été certes freinée, mais on n’a pas pu se féliciter d’une nette augmentation de la participation. Communication insuffisante, absence d’habitude des électeurs, difficultés pour recevoir les codes permettant l’identification : les leçons ont été tirées et le mode de participation à distance a été étendu à toutes les circonscriptions en renouvellement 3 ans plus tard³. Rappelons que le vote par correspondance subsistait en parallèle.

La solution proposée en 2006 était nettement pire que celle expérimentée en 2003, le processus n’ayant été pensé, semble-t-il, que pour tester l’endurance des électeurs souhaitant voter par Internet. A peine 10.000 d’entre eux ont pu mener l’expérience à son terme, tandis que le taux de participation global a encore chuté⁴.

Dans la perspective des élections de 2009, un comité de suivi a été constitué, réunissant des membres d’une commission temporaire pour la participation électorale issue de cette commission, le sénateur Robert del Picchia, auteur de la loi ayant instauré le vote par Internet, le directeur de la DFAE, Alain Catta et les responsables juridiques et techniques du Quai d’Orsay.

C’est alors que les élus ont pu toucher du doigt toute la difficulté de l’exercice : rendre compatible la dimension numérique avec la dimension administrative. Dans ces réalités alternatives, même le temps coule différemment. Alors que dans la première, une idée semble pouvoir atteindre la vitesse de la lumière, dans la seconde, la gravité est telle que le temps ralentit jusqu’à aller à rebours : tout est retro-planning. La mise en place de la solution de vote par Internet est anticipée deux ans à l’avance, en commençant par l’appel d’offre destiné à sélectionner l’entreprise qui... rédigera l’appel d’offre.

Le vote par Internet proposé en 2009 n’a pas davantage fait recette, la participation est néanmoins remontée à 20,44% grâce au vote par correspondance⁵. D’un côté le ministère vantait la fiabilité et la sécurité du système, de l’autre côté les élus dénonçaient son inaccessibilité, sa complexité et le découragement des électeurs.

Pour garantir l’amélioration du système devant également servir pour les élections des députés des Français de l’étranger, les tests grandeur nature ont été créés en 2011. Destinés à détecter les problèmes éventuels, ils n’ont pas permis de les résoudre. Ainsi, alors qu’il s’agissait d’un panel de votants présélectionnés et très informés, la participation n’a que péniblement atteint un tiers lors de sa première édition : "30% de participation au 1^{er} tour, 33% au 2^e. Il s’agissait pourtant d’un corps électoral composé d’environ 15.000 personnes volontaires pour tester le cru 2012 du vote par Internet."⁶

C’est alors que la réforme de la représentation des Français de l’étranger de 2013 a promu le vote par Internet comme unique modalité de participation à distance, enterrant le chronophage vote par correspondance. En cause, non pas les écueils évoqués plus haut, mais l’annulation des élections dans la circonscription de New-York prononcée par le Conseil d’État, qui n’a pu que prononcer l’annulation de 350 bulletins exprimés par correspondance, à bon droit mais en raison d’une carence de

³ Alors, le CSFE devenu AFE était renouvelé par moitié tous les trois ans : la zone Afrique, Amérique puis la zone Europe, Asie et Levant

⁴ Rapport de la Commission des Lois de l’AFE, octobre 2018 : "Sur 525.719 électeurs inscrits, 74.891 ont pris part au scrutin, soit un taux de participation de 14,25%. Il était de 18,97% dans la même zone en 2000 (76.210 votants) soit 1.319 électeurs en moins, pour 123.891 inscrits en plus."

⁵ Résultats statistiques des élections AFE 2009 : 42 523 votes par correspondance, 6 026 vote par Internet.

⁶ Extrait du rapport de la Commission des Lois de l’AFE, octobre 2018.

l'administration. Exit donc le vote postal, qui impliquait que les consulats soient en mesure de fournir des exemplaires de signature des votants, afin d'identifier les enveloppes contenant les bulletins.

C'est ainsi que le vote par Internet, qui n'avait jamais séduit les électeurs, s'est imposé dans la vie démocratique française à l'étranger. Non pas parce qu'il avait fait ses preuves, mais bien en raison du nouveau risque d'annulation des opérations électorales lié au vote par correspondance, dont la sincérité requiert un travail préparatoire des agents consulaires.

En 2014, pour les premières élections consulaires, le vote par correspondance – qui restait la modalité de vote à distance la plus utilisée par les électeurs empêchés de se rendre au bureau de vote – ayant été supprimé, les électeurs se sont naturellement tournés vers le vote par Internet. Mais manifestement un grand nombre d'entre eux n'y sont pas parvenus. La participation générale a plongé⁷. La solution technique était loin d'être satisfaisante. Le prestataire d'alors pointait du doigt les impératifs de sécurité imposés par l'administration qui, selon lui, étaient source de blocages. L'administration répondait par l'impératif de sécurité.

Chacun le sait, le vote par Internet a été suspendu pour les élections législatives de 2017, l'ANSSI ayant alerté le Quai d'Orsay des failles de sécurité du système. Restait le vote par correspondance, qui dans la 5^e circonscription, a été à l'origine d'une décision d'annulation des opérations électorales par le Conseil constitutionnel⁸.

Lors des élections consulaires de 2021, la donne était différente. Sans vote par Internet, il n'y aurait simplement pas eu d'élections consulaires.

Initialement prévues en mai 2020, les élections des quelque 500 conseillers et délégués des Français de l'étranger ont été initialement reportées en juin, de même que le second tour des élections municipales. La pandémie, qui a un temps suspendu la vie démocratique française sur son propre territoire, a totalement paralysé cette vie hors de celui-ci pour une année supplémentaire. Il n'était pas question d'organiser de telles échéances alors que des pays entiers étaient confinés, que les vaccins n'étaient encore qu'un vague espoir.

En mai 2020, le conseil scientifique, chargé d'éclairer le gouvernement sur la gestion de la crise sanitaire, a estimé qu'il était incapable d'analyser la situation sanitaire dans le monde entier et a conseillé le report des élections consulaires⁹.

Le Gouvernement a soumis un projet de loi de report au Parlement, qui l'a adopté. Saisi, le Conseil constitutionnel a validé ce nouveau report, les modalités de participation à distance ne permettant pas de garantir un accès suffisant au suffrage.

En février 2021, le même conseil scientifique a émis avis favorable après deux reports, en raison de la possibilité de vote dématérialisé¹⁰.

Les élections consulaires ont donc eu lieu les 29 et 30 mai 2021, avec une possibilité de vote anticipé par Internet du 21 au 26 mai. Rappelons qu'alors, de nombreux pays étaient encore soumis à des restrictions des déplacements parfois drastiques, comme en Ontario ou à Santiago. Les deux circonscriptions consulaires d'Inde et celle de Madagascar étaient tellement ravagées par la pandémie

⁷ 16% en moyenne.

⁸ Décision n° 2017-5052 AN du 2 février 2018

⁹ Avis du conseil scientifique de mai 2020.

¹⁰ Avis du conseil scientifique de février 2021.

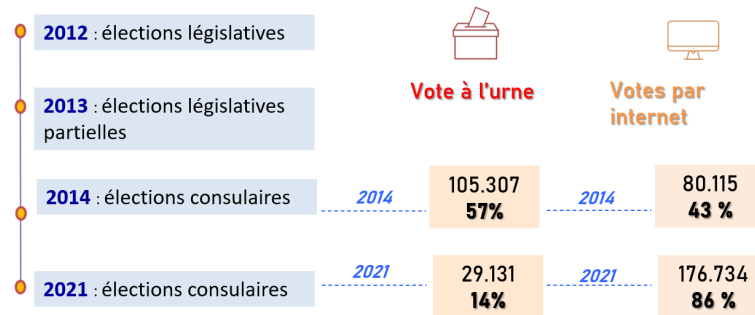
de covid-19 que les élections y ont été reportées.

La participation totale s'est élevée à 15,06%, dont seulement 2,13% de votes à l'urne. 29131 électeurs ont glissé un bulletin papier dans l'urne, tandis que 176734 électeurs ont cliqué pour voter.

Les Français de l'étranger ont la possibilité de voter par internet pour **deux types de scrutins** :

- ❖ les élections législatives
 - ❖ les élections consulaires
- Premier test en 2006

Les Français de l'étranger ont déjà eu la possibilité de voter par internet à plusieurs reprises depuis 2012.



(Source MEAE)

Un soulagement indicible quant à la réussite du processus électronique a été ressenti. Enfin, le vote par Internet démontrait son utilité, malgré les difficultés nombreuses relevées par les candidats et les élus.

Pourtant, d'autres facteurs ont été évoqués pour expliquer la vigueur de cette échéance électorale malgré le contexte fort peu favorable à l'intérêt des électeurs.

La multiplication des listes, la politisation de l'élection qui a fortement stimulé la compétition électorale, la mise en valeur du rôle essentiel des élus consulaires pendant la crise sanitaire...

Les explications sont nombreuses pour expliquer un taux de participation (très mauvais, on parle de 85% d'abstention) en légère hausse par rapport au scrutin précédent.

Mais le vote par Internet doit-il être félicité ? Nul doute puisque, comme déjà évoqué, sans vote à distance, le gouvernement n'aurait probablement pas été en mesure d'organiser ce scrutin dans le monde entier. Soulignons que ce scrutin est soumis aux lois étrangères pour l'ouverture de bureaux de vote physiques.

Néanmoins, il n'est pas inutile de souligner que les élections consulaires partielles qui se sont tenues en novembre 2021 pour les circonscriptions d'Inde et de Madagascar, pour lesquelles le vote par Internet n'était pas proposé, ont connu un taux de participation... supérieur. Avec 18,64% de participation en moyenne, une fois n'est pas coutume, des partielles ont fait mieux que les générales. Sans vote à distance.

Rappelons encore que l'élection présidentielle, pour laquelle aucun vote à distance n'est prévu, est le scrutin qui mobilise le plus (en France comme à l'étranger).

Dès lors, quel avenir pour le vote par Internet ? Quid de celui qui se tiendra dans quelques mois, pour les élections des députés des Français de l'étranger ?

II – Vote par Internet : à venir et avenir

Un nouveau prestataire a été sélectionné au terme de la procédure d'appel d'offre. C'est la société Docapost-Voxaly qui offrira une solution de vote en ligne pour les élections des députés des Français de l'étranger, qui se tiendront par Internet :

- 1^{er} tour : du vendredi 27 mai au mercredi 1^{er} juin 2022
- 2^e tour : du vendredi 10 juin au mercredi 15 juin 2022

Deux TGN (Test Grandeur Nature) ont été organisés. Le premier s'est tenu en septembre 2021 et a mobilisé "plus de 10.700 électeurs volontaires", peut-on lire dans le compte-rendu du Bureau de vote électronique (BVE).

Il ne serait pas inutile d'obtenir des précisions sur la sélection de ce corps électoral « volontaire » : les élus locaux ont-ils été impliqués ? Étaient-ils essentiellement des agents consulaires et diplomatiques ? Étaient-ils réellement « volontaires » ?

Au 1^{er} tour, 33% des électeurs ont réussi à voter, soit une proportion équivalente au premier TGN réalisé il y a 10 ans maintenant.

Au 2nd tour, la participation a augmenté de 3 points, à 36%.

27,2% des électeurs ont accepté de répondre à l'enquête de satisfaction.

Parmi eux, 74% étaient satisfaits du vote en ligne proposé.

Logiquement, 26% ne l'étaient pas.

24% des électeurs ayant répondu ont rencontré des difficultés pour voter.

Le 2^e TGN a été organisé en janvier dernier. Il a enregistré le plus fort taux de participation jamais connu : 46% au 1^{er} tour, soit 6718 votants et 45% au 2^e, soit 6447 votants.

Parmi les électeurs qui ont accepté de répondre à l'enquête de satisfaction.

83% était satisfaits du vote en ligne proposé.

Logiquement, 17% ne l'étaient pas.

19% des électeurs ayant répondu ont rencontré des difficultés pour voter.

Notons l'effort de communication important, puisque pas moins de 7 campagnes de mailing ont été réalisées pour informer les électeurs volontaires, tant sur le test que sur les ouvertures et fermetures du portail de vote.

Plus de 98% des courriels ont été délivrés à leur destinataire.

Comme lors des précédents scrutins par Internet, c'est la délivrance des SMS qui s'avère la plus difficile. Environ 10% des SMS n'arrivent pas à leur destinataire. La Russie, le Koweït, la Tanzanie, l'Équateur sont touchés aux deux tours. Pour les autres pays, les difficultés semblent aléatoires.

Le bilan de l'assistance montre, hélas, toujours les mêmes problèmes de délivrance ou de récupération des codes permettant de s'identifier.

La non-réception du code permettant de valider le vote revient également.

Ces problèmes sont récurrents et ne pourront, semble-t-il, pas être surmontés tant les obstacles sont nombreux à une échelle aussi monumentale.

Pour surmonter l'obstacle du SMS, dont l'envoi ne dépend pas du prestataire de vote par Internet, les membres du BVE (Bureau de Vote Électronique) ont suggéré l'utilisation des messageries telles que WhatsApp, Signal, Telegram. Ils ont également souligné la nécessité de mieux identifier l'expéditeur ou l'objet du SMS, l'électeur pouvant ne pas comprendre la réception d'un SMS de "MEAE" ou "Législatives". Ce problème avait en effet été largement observé pendant les élections consulaires.

Sur un plan juridique, le BVE indique dans son compte-rendu que le nombre de connexion par IP n'est pas limité "au niveau des infrastructures" du ministère. Cela est cohérent avec la jurisprudence du Conseil d'État en la matière.

S'agissant du procès-verbal, le BVE indique que "la procédure de consignation des observations des électeurs sur le procès-verbal sera revue et simplifiée".

Ce point mérite toute notre attention.

En cohérence avec les précédents rapports de cette commission, la tenue d'un procès-verbal exploitable en cas de recours devant le juge des élections – le Conseil constitutionnel s'agissant des élections législatives – est primordiale.

Comme cela a déjà été souligné à de nombreuses reprises, le fait pour un électeur, candidat ou non, de pouvoir obtenir un relevé des observations portées dans tous les procès-verbaux de sa circonscription, est une condition de la transparence du processus électoral.

Un principe général du droit réside dans la faculté pour l'électeur d'assurer un contrôle à tous les niveaux du processus électoral : l'établissement des listes électorales, l'établissement de procurations, le dépouillement, le décompte et l'attribution des sièges.

Dans une commune, si tout un pan de la population était empêché de voter, disons parce qu'une crue soudaine empêcherait la venue de 3.000 électeurs au bureau de vote, la chose serait démontrable devant le juge et les opérations électorales pourraient être annulées pour défaut de sincérité.

De même, si tous les utilisateurs d'équipements informatiques (comme les propriétaires de produits Apple empêchés de voter en 2014 en raison de l'applet Java) ou âgés ou empêchés d'une quelconque façon d'utiliser le vote à distance étaient empêchés de voter par Internet, l'accessibilité à un procès-verbal doit pouvoir être garanti afin que le juge, éventuellement saisi, puisse mesurer la portée de l'obstacle à l'accès au suffrage.

Les sénateurs Alain ANZIANI et Antoine LEVEVRE signalaient déjà ce problème dans leur rapport d'information déposé le 9 avril 2014¹¹. Comme nous le soulignons déjà en 2018, les rapporteurs pour la Commission des Lois du Sénat estimaient que « les électeurs devraient pouvoir par écrit adresser leurs observations, par le biais d'une messagerie électronique sous réserve d'une authentification pour attester de leur qualité. **Il conviendrait de préciser cette procédure sur le plan réglementaire pour en faciliter le recours**, certains électeurs s'étant tournés à tort vers les personnes destinées à assister les électeurs en cas de difficulté technique ».

En conclusion des TGN, le BVE s'est dit "confiant que tout se déroule correctement lors des législatives à venir".

¹¹ [Rapport d'information n° 445](#) (2013-2014) de MM. [Alain ANZIANI](#) et [Antoine LEFÈVRE](#), fait au nom de la commission des lois, déposé le 9 avril 2014.

C'est à espérer, car l'enjeu national de ces élections va attirer une grande lumière sur ce scrutin numérique. En effet, depuis les bouleversements que la pandémie a causés sur nos systèmes démocratiques, les différents aménagements du vote ont fait l'objet de nombreux travaux, notamment au Parlement. Les Français de l'étranger, qui sont les seuls à pouvoir voter par Internet à une élection politique, sont un "laboratoire" pour les autres scrutins organisés en France, également durement frappé par l'abstention électorale.

Ainsi, la mission d'information de la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale s'est largement intéressée aux modalités permettant d'ouvrir la participation aux scrutins.

Malheureusement, des analyses reposent sur des axiomes erronés, comme par exemple lorsque les rapporteurs relèvent que le vote par Internet rencontre bien plus de succès que le vote par correspondance aux élections consulaires - rappelons que le vote par correspondance n'est plus proposé -. Ils recommandent ainsi, forts de leurs observations des élections françaises organisées à l'étranger, d'"expérimenter le vote par correspondance et par Internet lors de prochaines élections locales ou de référendums d'initiative locale, dans les communes volontaires."¹²

Soulignant les risques liés à la sécurité informatique, question qui "ne sera pas résolue de sitôt", les rapporteurs préconisent de développer une "réelle culture de la cybersécurité" à travers "la sensibilisation aux bonnes pratiques" et engagent à "poursuivre le développement des systèmes permettant, à terme, d'envisager le vote en ligne pour des élections nationales, ainsi que des capacités de cyberdéfense" (proposition 9).

L'audace des rapporteurs semble grande au regard de l'audition de Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)¹³ :

« En parallèle, nous travaillons avec le ministère des Affaires étrangères afin de proposer le vote électronique aux Français de l'étranger de manière sécurisée. Cette modalité de vote ne leur était pas accessible en 2017, absence dont nous tirons une leçon très importante. Lorsqu'il a été nécessaire de prendre une décision, j'ai suggéré à l'échelon politique d'ajourner le vote électronique, car les conditions sécuritaires n'étaient pas remplies pour permettre un vote en toute confiance. Nous pensons qu'une déstabilisation aurait pu être tentée.

(...)

En effet, les écueils du vote à distance sont bien connus. Ainsi, l'absence d'isoloir, par exemple, ne permet pas de protéger le votant qui peut être placé sous contrainte. Nous pourrions trouver des artifices pour essayer de compenser ce point.

Toutefois, en termes de confiance, l'interrogation demeurera quant à la nature du votant. Autrement dit, ce votant sera-t-il l'ordinateur, le smartphone ou le citoyen ? Si tout se passe bien, l'outil électronique votera conformément à la volonté de l'électeur. Cependant, il reste compliqué d'obtenir une telle garantie. Qui plus est, ces objets ne sont pas maîtrisés par l'État. Il apparaît donc compliqué d'avoir confiance dans des machines qu'on ne contrôle pas, qui sont probablement infectées par des virus ou peuvent devenir les cibles de piratages massifs par des attaquants qui en auraient les moyens. Nous voyons bien les

¹² Proposition n°8, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/RINFANR5L15B4790.html#_Toc256000040

¹³ Séance du 29 septembre 2021 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/micpelec/I15micpelec2021009_compte-rendu#, consulté pour la dernière fois le 8 mars 2022

limites du vote électronique.

Le vote électronique à distance demeure envisageable lors d'élections sans enjeu national, tel que c'est l'usage pour les élections locales des Français de l'étranger ou encore pour des élections professionnelles.

Dans ce dernier cas précis, les modalités de vote électronique sont finalement plus sécurisées que les votes selon les modalités classiques, puisque ces scrutins ne bénéficient pas des mêmes garanties que les scrutins politiques. Pour des élections telles que la présidentielle, cet usage paraît compliqué. S'agissant de l'utilisation du vote électronique à distance pour des élections nationales à plus ou moins long terme, la réponse réside dans une question simple : quand les défenseurs disposeront-ils de davantage de moyens que les attaquants ? Quand nous constatons ce que ces attaquants ont pu réaliser dans d'autres domaines, nous ne pouvons qu'imaginer les dégâts qu'ils causeraient lors d'élections importantes. L'avantage aujourd'hui revient aux attaquants, qui bénéficient de moyens illimités. Je suis désolé pour ces réponses pessimistes. Je ne vois pas quand la tendance s'inversera. »

Relevons encore ce constat sans appel des rapporteurs : « En tout état de cause, le vote par internet ne peut demeurer, pour des élections, qu'une alternative à d'autres modes d'expression du suffrage. **La fracture numérique dans l'accès aux services publics ou, plus communément encore, des problèmes de connexion, ne sauraient en effet priver des citoyens électeurs de leurs droits civiques. »**

La question de la fracture numérique est en effet primordiale, comme nous l'avons régulièrement souligné, d'autant plus lorsqu'elle est associée à la distance qui sépare certains électeurs des centres de vote à l'étranger. Outre les difficultés de connexion que peuvent rencontrer les personnes dans certains pays, la difficulté de l'utilisation de l'outil numérique par les plus âgés d'entre nous ou par les personnes en situation de handicap remet en cause, à un double titre, la sincérité du scrutin en ligne. Soit en raison de l'obstacle lié à l'absence d'équipement ou de sa maîtrise empêchant une catégorie d'électeurs de voter, n'étant pas en mesure de se déplacer au bureau de vote, soit en raison de la dépendance que cela provoque vis-à-vis de tiers aidant qui peuvent faire pression sur l'électeur ou simplement voter à sa place, le vote par Internet s'en trouve compromis.

Il sera intéressant d'entendre tant le nouveau prestataire que les acteurs du processus mis en place pour les prochaines législatives à cet égard, comme à d'autres.

Nous tenons à rappeler que, s'agissant des élections législatives, le vote par correspondance est proposé aux électeurs à l'étranger et ce, depuis la création des députés des Français de l'étranger¹⁴. Cette possibilité est méconnue, comme tombée en désuétude. Il faut dire que ce scrutin à deux tours n'est pas idéal pour un vote postal dans le monde entier. On sait que lors des précédents scrutins, le matériel de vote arrivait trop tard. L'empêchement dans lequel des électeurs se sont trouvés de participer au scrutin a conduit à l'annulation de l'élection dans la 5^e circonscription, comme nous le disions plus haut.

Comment voter par correspondance ?

Pour voter par correspondance, vous devez avoir demandé à votre consulat par courrier ou par courriel l'activation de l'option de vote par correspondance sous pli fermé, avant le 31 mars 2022. Les votes par correspondance pourront être réceptionnés au plus tard par le poste consulaire le 3 juin 2022 à 18h, heure locale (le 2 juin à 18h, heure locale si votre poste consulaire est situé dans la zone Amérique

¹⁴ Article L330-13 du code électoral, issu par l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009, article 1.

et Caraïbes).

Le fait d'avoir activé cette option ne vous oblige pas à utiliser par la suite cette modalité de vote, mais permet l'envoi du matériel de vote à votre domicile.

Pour en savoir plus sur le processus, vous pouvez consulter la page dédiée.

<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/voter-a-l-etranger/modalites-de-vote/vote-par-correspondance/>

Il serait néanmoins possible d'imaginer un système hybride, alliant le papier au numérique : l'impression à domicile d'un bulletin qui serait renvoyé par voie postale au centre de vote de la circonscription, avec un QR code permettant l'identification de l'électeur, permettrait un gain de temps précieux. Cela pourrait rendre au vote par correspondance la portée utile dont il est privé lors d'un scrutin à deux tours organisé à l'échelle du monde entier.

De manière à pouvoir offrir cette possibilité de vote à l'ensemble de nos concitoyens, il nous semble important qu'une communication appropriée soit effectuée le plus rapidement possible à ce sujet.

III – Les pistes de réflexion

Plusieurs aspects méritent d'être abordés au cours de nos travaux, lors des auditions des acteurs du vote par Internet.

Lors d'un bilan d'un précédent TGN, nous regrettons que ce qui a toujours été le principal obstacle au vote par Internet (l'envoi des codes permettant à l'électeur de voter) n'ait pas été l'objet d'améliorations notables – du moins, constatables du point de vue de l'utilisateur.

Notre Commission a toujours plaidé pour un « changement de logiciel », c'est-à-dire des modalités d'identification, via la création d'une identité numérique pour les Français de l'étranger, qui resterait constante et permettrait de réaliser de façon sécurisée la plupart des démarches accessibles en ligne, comme France Connect.

Le gouvernement, par la voie de la ministre chargée de la Fonction publique, a confirmé l'élargissement à 49 pays de la possibilité de créer une identité numérique via le partenaire La Poste, en 2022. C'est heureux et il faut saluer cet effort de l'administration d'offrir à davantage de Français de l'étranger la possibilité de créer un compte sur France Connect, qui est devenu central dans le dispositif français de simplification administrative.

Mais ça reste évidemment totalement insuffisant pour utiliser cette plateforme à des fins électorales. On voit notamment les difficultés que certains de nos compatriotes rencontrent actuellement pour l'établissement de procurations dans la perspective de l'élection présidentielle : un « numéro d'électeur », dont personne n'avait jamais entendu parler, est désormais demandé. Il est aisé à retrouver en ligne, dès lors qu'on est correctement enregistré dans le fichier électoral. Mais encore faut-il le savoir.

La question de la carte d'identité numérique, qui permettrait à tous, même à l'étranger, de bénéficier d'une identité en ligne robuste et sécurisée, reste d'actualité.

Information, encore et toujours... En outre, une bonne information est la clef de la réussite. Le BVE

a souligné l'importance d'élaborer une communication simple et efficace à destination des électeurs, particulièrement dans les zones les plus concernées par les échecs de réception du SMS contenant le code secret. Nous ne pouvons que partager ce constat.

Lors du TGN organisé pour les consulaires qui devaient avoir lieu en mai 2020, seuls 3.408 électeurs volontaires ont pu voter.

Cela représentait 27,2% de votants. 72,8% des personnes volontaires, donc informées, intéressées et motivées, n'ont pas pris part au test « grandeur nature ».

L'ancien président du bureau de vote par Internet, Alain MÉAR, avait expliqué les « 3 S » cardinaux de toute élections : sécurité, secret, sincérité.

En complément, votre rapporteure avait proposé les « 2F », fiabilité et fluidité, comme clefs de la réussite d'un scrutin en ligne.

C'est pourquoi, les auditions qui seront conduites lors de nos travaux devront permettre de répondre à certaines interrogations relatives au respect des principes fondamentaux du droit électoral :

1 – accessibilité du vote :

- le vote en ligne est-il accessible ? Nous procéderons à une analyse des résultats du TGN quant à l'ergonomie de la solution de vote proposée et son adaptation aux personnes âgées ou en situation de handicap.

- en cas de problèmes en cours de procédure, la solution d'aide est-elle performante, à l'échelle des 11 circonscriptions ?

- listes électorales / coordonnées du registre : quel dispositif est prévu pour permettre la mise à jour des coordonnées du registre (qui ne peuvent pas être modifiées facilement par l'électeur) ?

De nombreuses difficultés avaient été relevées lors des consulaires de 2021 en raison de la non mise à jour des coordonnées sur les LEC. Cela pourrait être encore plus important après de nombreuses radiations du registre des Français établis hors de France observées en 2023.

2 – transparence et sincérité du vote :

- la solution proposée permet-elle à un électeur de porter des observations sur un procès-verbal numérique, consultable par circonscription et exploitable dans la perspective d'un recours ?

- quelles garanties sont apportées pour s'assurer qu'un électeur vote bien pour lui-même (et qu'il ne peut y avoir de ramassage des identifiants) ?

Il est envisagé de mettre en place deux systèmes de vérifiabilité.

Vérifiabilité universelle : développement d'un logiciel visant à s'assurer de la conformité du résultat (nombre de voix par candidats), étant donné l'urne (bulletins chiffrés uniquement) et des éléments cryptographiques. Les résultats obtenus seront restitués dans un rapport et publiés.

Vérifiabilité individuelle : mise en place d'une interface pour les électeurs, leur permettant de vérifier que leur bulletin a bien été dépouillé (à l'aide de leur référence de bulletin figurant sur le récépissé de vote).(Source MEAE)

Les Français de l'étranger, précurseurs en matière électorale, doivent poursuivre leur exploration des modalités de scrutin les plus efficaces.



Résolution : LOI/R4/03.22

Assemblée des Français de l'Étranger

36^{ème} Session

17/03/2022

COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

Objet : Création d'une identité Numérique pour les Français de l'étranger

VU

Le règlement d'exécution n°2015/1502 du 8 septembre 2015 prévoyant trois niveaux de sécurité : le niveau faible, avec pour objectif de réduire le risque d'utilisation abusive ou d'altération de l'identité ; le niveau substantiel, avec un objectif de réduire substantiellement les mêmes risques et le niveau élevé, avec pour objectif d'empêcher l'utilisation abusive de l'identité.

CONSIDERANT

Que la France dispose, depuis 2016, d'un premier dispositif d'identité numérique, intitulé France Connect, qui permet aux internautes de s'authentifier sur un service en ligne par l'intermédiaire d'un compte existant sur service public.

CONSIDERANT

Que le gouvernement, par la voix de la ministre chargée de la Transformation et de la Fonction publique, a confirmé en 2022 l'élargissement à 49 pays de la possibilité de créer une identité numérique via le partenaire La Poste.

CONSIDERANT

Que la question de la carte d'identité numérique permettrait à tous, même à l'étranger, de bénéficier d'une identité en ligne robuste et sécurisée, reste d'actualité. Elle pourrait notamment être utilisée pour sécuriser le vote électronique par internet.

CONSIDERANT

Que, nombre de Français de l'étranger rencontrent constamment des difficultés dans leurs démarches.

DEMANDE

La création d'une identité numérique pour tous les Français de l'étranger, qui resterait constante et permettrait de réaliser de façon sécurisée la plupart des démarches accessibles en ligne dont le vote électronique.

Résultats	Adoption en Commission	Adoption en Assemblée plénière
UNANIMITE	x	



Résolution : LOI/R5/03.22

Assemblée des Français de l'Étranger
36^{ème} Session
17/03/2022

Objet : Inscription des Conseillères et Conseillers des Français-es de l'étranger, ainsi que des Déléguées et Délégués consulaires, au Répertoire National des Élus (RNE)

L'Assemblée des Français-es de l'étranger,

Vu le [décret n° 2014-1479 du 9 décembre 2014](#) relatif à la mise en œuvre de deux traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés "Application élection" et "Répertoire national des élus", et particulièrement le II de son article 2,

Vu [l'article 3 de la loi organique n°62-1292](#) fixant les conditions dans lesquelles des élu·e·s de la République peuvent présenter des candidatures individuelles pour l'élection du Président de la République,

Vue la [loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013](#) relative à la représentation des Français établis hors de France, et particulièrement son article 44,

Considérant que le Répertoire National des Élu·e·s (RNE) est un jeu de données public mis en place par le [décret n° 2014-1479 du 9 décembre 2014](#) relatif à la mise en œuvre de deux traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés "Application élection" et "Répertoire national des élus",

Considérant que ce décret de 2014 est venu abroger en totalité l'ancien [décret n°2001-777 du 30 août 2001](#) portant création au ministère de l'intérieur d'un fichier des élus et des candidats aux élections au suffrage universel. De l'ancien nom "fichier des élus et des candidats", on est ainsi passé à la dénomination "Répertoire national des élus".

Considérant que le décret n° 2014-1479 a ainsi mis en place deux traitements automatisés, l'Application élection d'une part, et le Répertoire national des élus d'autre part. En ce qui concerne ce dernier, nous reproduisons ci-dessous le II de l'article 2 du décret de 2014 :

II.-Le Répertoire national des élus enregistre les données relatives aux personnes : 1° Titulaires d'un mandat de député, sénateur, représentant au Parlement européen, conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller départemental, membre du congrès ou d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie, représentant à l'assemblée de la Polynésie française, membre de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna, conseiller territorial de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin ou de Saint-Pierre-et-Miquelon,

conseiller à l'assemblée de Guyane ou à l'assemblée de Martinique, conseiller général de Mayotte, conseiller de Paris,

conseiller communautaire ou métropolitain, conseiller municipal, conseiller d'arrondissement ;

2° Titulaires d'un mandat de président ou de vice-président d'un conseil régional ou départemental ou d'une des assemblées énumérées au 1° ou de la métropole de Lyon ;

3° Titulaires d'un mandat de président ou de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

4° Titulaires d'un mandat de maire ou d'adjoint au maire, de maire ou d'adjoint au maire d'arrondissement ;

5° Titulaires d'une des fonctions exécutives, électives ou non, suivantes : membre du Gouvernement, président ou membre du conseil exécutif de Corse, président, vice-président ou membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, président, vice-président ou membre du gouvernement de la Polynésie française, président ou membre du conseil exécutif de Martinique ;

6° Titulaires d'un des mandats ou d'une des fonctions mentionnés au deuxième alinéa du I de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 susvisée ;

7° Membres d'un collège électoral sénatorial.

Considérant que le 6° précité fait référence à [l'article 3 de la loi organique n°62-1292](#) fixant les conditions dans lesquelles des élu·e·s de la République peuvent présenter des candidatures individuelles pour l'élection du Président de la République (système dit "des parrainages"). À ce titre, le deuxième alinéa du I de cet article mentionne expressément les "conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ou présidents des conseils consulaires", qui disposent comme on le sait du droit de présentation d'un ou d'une candidat·e à l'élection du Président de la République. Ainsi, le décret n° 2014-1479 dispose que les conseillères et conseillers à l'AFE, ainsi que les présidentes et présidents des conseils consulaires, figurent au RNE.

Considérant qu'au-delà de ces personnes titulaires d'un mandat électif, l'alinéa 7 du II de l'article 3 du décret n° 2014-1479 dispose que les membres de tout collège électoral sénatorial figurent également au RNE,

Considérant [l'article 44 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013](#) relative à la représentation des Français établis hors de France, qui dispose :

Les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus par un collège électoral composé :

1° Des députés élus par les Français établis hors de France et des sénateurs représentant les Français établis hors de France ;

2° Des conseillers des Français de l'étranger ; 3°

Des délégués consulaires.

Considérant qu'en tant que membres du collège électoral des sénateurs et sénatrices représentant les Français·es établi·e·s hors de France, **toutes les Conseillères et tous les Conseillers des Français·es de l'étranger (CFdE), ainsi que toutes les Déléguées et tous les Délégués consulaires (DC), doivent figurer au Répertoire National des Élu·e·s (RNE),**

Constatant que les données du RNE sont publiées en ligne sur le portail gouvernemental [data.gouv.fr](https://www.data.gouv.fr) à l'adresse <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/repertoire-national-des-elus-1/>, ces données étant reprises par d'autres portails de données tels que data.europa.eu au niveau européen,

Constatant par ailleurs qu'à la date de rédaction de cette résolution (8 mars 2022, la dernière mise à jour de ce jeu de données datant semble-t-il du 1^{er} février 2022), **ni les CFdE, ni les DC ne figurent dans le RNE tel que publié en ligne,**

Déplorant que ce non-respect des textes réglementaires en vigueur se soit prolongé en ignorance pure et simple jusque lors du [débat parlementaire à l'Assemblée Nationale sur l'amendement n° 781](#) déposé par Mme Paula Forteza dans le cadre de l'examen le 21 novembre 2019 de [la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019](#) relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, la loi même qui a donné en son article 111 la présidence des conseils consulaires aux élu·e·s CFdE. En effet, au cours de ce débat parlementaire, plusieurs député·e·s ainsi qu'un ministre en exercice ont montré qu'ils méconnaissaient les dispositions du décret n° 2014-1479, pourtant publié 5 ans plus tôt,

Demande au Ministère de l'Intérieur et à la Direction interministérielle du numérique (DINUM) **de bien vouloir respecter la réglementation en vigueur et d'intégrer sans délai au RNE les données correspondant aux Conseillères et Conseillers des Français-es de l'étranger (CFdE), ainsi qu'aux Délégué·e·s consulaires (DC).** En plus d'assurer le simple et nécessaire respect des textes en vigueur, cette publication viendra souligner le rôle important que jouent les CFdE et DC dans la représentation démocratique des Français-es de l'étranger : élu·e·s au suffrage universel direct, elles et ils sont des élues locales et des élus locaux à part entière, élu·e·s de la République.

Résultats des votes	Adoption en commission	Adoption en séance
Unanimité	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		

Synthèse du sondage sur les bureaux de vote des FDE

Mars 2022

La présidence de la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires de l'AFE a pris l'initiative d'un sondage dressant un état des lieux, tant sur les bureaux de vote et l'organisation de tournées consulaires, que sur les modalités de collaboration entre conseillers des Français de l'étranger (CFdE) et postes consulaires.

Ce sondage a reçu 152 réponses d'élus, couvrant l'ensemble des circonscriptions de l'AFE. C'est une participation très intéressante compte tenu du fait que le sondage a été réalisé sur une courte durée et qu'il n'a pas pu être envoyé à l'ensemble des CFdE (faute d'obtention du fichier contenant leurs emails). En outre, la période de réalisation de ce sondage a concidé avec la période de panne du site internet de l'AFE, ce qui a rendu impossible l'envoi du sondage, ne serait-ce qu'à l'ensemble des Conseillers AFE, par le billet des outils informatiques de l'AFE.

En dépit de ces obstacles, le bouche à oreilles et les réseaux sociaux auront permis d'obtenir un échantillon très représentatif des situations vécues au sein des circonscriptions.

Le sondage était accessible du 21 au 26 février 2022. Il peut être en annexe de la présente synthèse.

Statistiques

56,3% des CFdE interrogés disent avoir été consultés sur le nombre et l'emplacement des sites de vote. 55,3% d'entre eux ont fait des propositions. Une quinzaine d'élus nuancent, en soulignant avoir été davantage « informés » que « consultés » ou encore « consultés mais pas écoutés ».

Le défaut de concertation avec les élus ou même d'information sur les bureaux de vote comme sur les tournées consulaires a été signalé et bien naturellement regretté (notamment en Australie, au Pays-Bas, au Canada, au Cameroun, aux Émirats Arabes Unis, à Londres, au Togo...). La moitié seulement des répondants sont satisfaits du nombre de tournées.

Les points de tension

Le sondage révèle des points de tension significatifs :

- **en Irlande**, avec la fermeture du bureau de vote de Cork. Le défaut d'information et l'absence de tournées consulaires ont occasionné une mobilisation forte de la communauté française locale ;
- **à Macao**, du fait de l'inaccessibilité des lieux. La venue d'un agent impliquerait sa mise en quarantaine en Chine pendant 1 mois ;
- **à Hong Kong** avec une situation sanitaire qui compromet la bonne tenue des échéances électorales.
- **à Madagascar** où le nombre de bureau de vote est en hausse, mais les tournées consulaires sont en nombre insuffisant ou annulées.
- **au Venezuela** où de sérieuses difficultés de déplacements sont signalés et le besoin de tournées consulaires exprimé.
- **en Argentine**, avec en particulier Buenos Aires où aucune tournée consulaire ne semble avoir été programmée pour recueillir les procurations. En outre, on note la fermeture du bureau de vote à Cordoba. La situation en Argentine semble critique, tant au niveau de l'insuffisance de bureaux de vote que de l'absence totale de tournées consulaires. La collaboration entre les élus et le poste semble inexistante. Cela déteint sur le Paraguay, où les services consulaires ont été fermés. La communauté française dépend de Buenos Aires, distant de plus de 1000 kilomètres. Enfin, le consul honoraire n'est pas français ;
- **en Espagne**, à Barcelone où le manque d'effectif atteint un niveau critique. En Espagne, le défaut d'information a pu être poussé jusqu'à une demande de non-divulgaration des informations relatives aux tournées consulaires ou à la circulation d'informations discordantes entre les agents. Des difficultés ont

été également signalées à Minorques et à Tarragone-Reus avec Minorque qui est un territoire insulaire sans bureau de vote ;

- **au Laos**, où les seuls bureaux de vote existant seraient à Vientiane lorsque des bureaux pourraient être prévus à Luangprabang et Pakse ;

- **en Australie**, si la situation est bonne à Melbourne, elle se complique à Darwin, sans que l'on sache encore si un bureau sera ouvert à Perth ou à Sidney. Or, les procurations établies pour l'une ou l'autre de ses deux villes distantes d'environ 3000km de Darwin, pourraient donc être caduques.

- **en Allemagne**, le nombre de bureaux de vote est insuffisant, de même qu'**au Portugal, au Maroc, à Jeddah, dans la 6^e circonscription des Etats-Unis.**

Il apparaît ainsi qu'un travail doit être mené pour se rapprocher des électeurs.

Les points de satisfaction

La consultation a également mis en lumière une forte satisfaction des élus dans certains pays où ils saluent une mobilisation importante des services consulaires et/ou sont étroitement associés. Ainsi en est-il en Namibie, en Afrique du Sud, à Sao Paulo et au Liban entre autres. L'implication de certains postes dans l'information des communautés et la collaboration avec les élus apparaît remarquable, jusqu'à associer les élus aux tournées consulaires (en Namibie par exemple).

Le sondage a appelé différentes réflexions d'élus, qui soulignent que « la pandémie a bon dos », que l'accès au service public est de plus en plus basé sur le réseau des consuls honoraires, ce qui permet au Ministère de réduire le nombre d'agents qui, du fait de leur mission courante au sein des postes, ne sont plus en mesure d'assurer les tournées consulaires. Le cercle apparaît vicieux.

Notons qu'une part importante de consuls honoraires ne peuvent pas recevoir de procuration faute d'être de nationalité française.

Propositions

A court terme :

- Une meilleure définition des besoins est suggérée, via des enquêtes des communautés concernées avant l'organisation d'une tournée consulaire ;
- Augmenter le nombre de sites de vote ainsi que de tournées consulaires tout particulièrement dans les circonscriptions étendues ;
- Déléguer l'habilitation à recevoir des procurations à des agents locaux de nationalité française ;
- Élargir la composition des bureaux de vote à des bénévoles, à des volontaires, aux élus¹⁵. Un élu propose d'habiliter des agents locaux français, comme les gendarmes et officier de police

¹⁵ Par exception, les bureaux de vote ouverts à l'étranger sont en effet tenus par des agents diplomatiques et consulaires. En France, les bureaux de vote sont tenus par les élus municipaux, en vertu de l'article R43 du code électoral :

« **Les bureaux de vote sont présidés par les maires, adjoints et conseillers municipaux dans l'ordre du tableau.** A leur défaut, les présidents sont désignés par le maire parmi les électeurs de la commune.

En cas d'absence, le président est remplacé par un suppléant désigné par lui parmi les conseillers municipaux ou les électeurs de la commune, ou, à défaut, par le plus âgé des assesseurs. Le suppléant exerce toutes les attributions du président.

Le secrétaire est remplacé en cas d'absence par l'assesseur le plus jeune. »

A l'étranger, l'article 19 du décret n°2005-1613 du 22 décembre 2005 portant application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, prévoit que :

« Chaque bureau de vote est composé :

1° De l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire ou de son représentant, président ;

2° D'assesseurs titulaires et suppléants, inscrits sur la liste électorale consulaire et désignés par chaque candidat ou son représentant ;

judiciaire en place à recevoir des procurations (comme le permettent les textes réglementaires en place).

A moyen terme :

- Dématérialiser entièrement l'établissement des procurations, sur le modèle des certificats de vie ;
- Dématérialiser le scrutin ;
- Traduire plus exactement le dispositif existant en France avec des conseillers des Français de l'étranger remplissant l'office des élus municipaux en la matière. Cela pourrait-être une option pour soulager les postes consulaires et permettre une implication de l'échelon électif.

En tout état de cause, le défaut de publication de la liste des bureaux de vote ouverts à l'étranger moins d'un mois avant le premier tour de l'élection présidentielle a pu paraître alarmant pour certains, notamment quant à l'établissement des procurations.

3° D'un secrétaire désigné par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire. »